

# Sosiaalipolitiikkaa politiikan tutkimuksen keinoin

RAIJA JULKUNEN

Tämä(kin) kirja on lähtöisin **Juho Saaren** ehtymättömästä ideavarastosta. Kirjassa analysoidaan sosiaalipolitiikan uudistamista. Artikkelien yhteisenä nimittäjänä on politiikkaprosessien tarkastelu. Näin avataan usein avaamatta jäävää ”mustaa laatikkoa”. Keskeisenä virikkeenä on ollut politiikan tutkimuksen kiinnittäminen huomion agendan asettamiseen. Rationaalisesti ajatellen agendan määrittymisen päävaiheet ovat ongelman määrittely, politiikkaehdotusten kehittäminen sekä varsinainen valmistelu ja päätöksentekoprosessi. Parlamentaarinen päätöksenteko sisältää tunnetut vaiheet mahdollisine komiteoineen, selvityshenkilöineen, toimikuntineen ja työryhmineen, virkamiesvalmisteluineen, hallituksen esityksineen, valiokuntineen, kuulemisineen, lausuntokierroksineen ja suuren salin käsittelyineen. Todellisuus on tätä tarua ihmeellisempi ja moninaisempi.

Sosiaalipolitiikan uudistaminen on historian sitomaa pienten askelten politiikkaa, sanoo Saari. Viime aikoina on totuttu ajattelemaan, että vaikuttamassa ovat luokkapohjaiset tai muut rakenteelliset intressit, instituutiot ja niiden luomat polkuriippuvuudet sekä uuteen kurkottavat ideat. 2000-luvun oloissa päätöksentekijät pyrkivät sovittamaan uudistukset jo luotujen instituutioiden ja niu-

kan jakovaran puitteisiin.

Kirja sisältää edustavan joukon 2000-luvulla vireillä olleita suurempia ja pienempiä, pitkäkestoisia ja ajallisesti rajatumpia reformeja, toteutuneita ja toteutumatta jääneitä: tulopolitiikan lopettaminen, sosiaaliturvan kokonaisuudistus (Sata-komitea kytköksineen), kunta- ja palvelurakenneuudistus, kilpailu lääkopolitiikassa, toimeentulotuen siirto Kelaan, vuoden 2007 perhevapaauudistus, vuoden 2006 työmarkkinatukiudistus, palveluseteli, koulusurmien katalysoima aselainsäädännön uudistaminen ja rahapelipolitiikan eurooppalaistuminen. Mukana on Saaren lisäksi viisitoista hänen kutsuunsa vastannutta kirjoittajaa. Saari on kirjoittanut johdannon, sosiaaliturvan kokonaisuudistusta koskevan artikkelin ja loppuluvun.

\*\*\*

Yhteiskuntatutkimus edustaa usein muuttujapohjaista analyysitapaa. Tässä kirjassa ollaan lähempänä historian tutkimukselle ominaista tapahtumaprosessien ja -ketjujen kuvausta. Täten tapahtumien ajallinen järjestys ja kausaalisuhteet nousevat keskeiseen osaan. Poliittiset prosessit tuottavat melkoisen joukon poliittisia asiakirjoja. Tärkeimpänä lähteenä kirjassa ovat kirjalliset dokumentit ja aiempi tutkimuskirjallisuus. Pa-

Mikko Niemelä & Juho Saari  
(toim.)  
Politiikan polut ja  
hyvinvointivaltion muutos  
Kelan tutkimusosasto, 2011

rissa artikkelissa tätä materiaalia on täydennetty avainhenkilöiden haastatteluin. Tapahtumaketjujen kuvauksen yksityiskohaisuus vaihtelee, mutta piinallisen tarkkaa se on vain yhdessä artikkelissa. Useissa artikkeleissa käytetään tukena jotain politiikan tutkimuksen käsitteellistä välinettä, kuten agendan asettamista, kehysten erottelua tai politiikan siirtoa ja diffuusiota. Kokoelma sisältää myös **Jarkko Tirrosen** artikkelin, jossa kuvataan politiikkaprosessin ja tapahtumaketjujen yleistä dynamiikkaa, politiikan asialistalle nousemisen prosessuaalista luonnetta sekä esitellään edellisen kaltaisia käsitteellisiä-metodologisia välineitä.

Saari on kirjoittanut viisaan artikkelin sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta eli Sata-komiteasta ja siihen kytkeytyneistä tapahtumista. Saari on julkaisut aiheesta aiemmin Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä (2009: 3), mutta nyt kaari ulottuu pitemmälle vuoteen 2010. Saari näyttää hyvin kokonaisuudistuksen kaikki kytkökset sekä komitean ulkopuolelta tulleet tapahtumat, kuten Kela-maksun poistoon, takuueläkkeen, pääministe-

rin ilmoituksen vanhuuseläkeiän nostosta sekä finanssikriisin ja julkisen talouden alijäämäistymisen. Syksy 2009 kertoi työmarkkinaosapuolten, ministeriön ja hallituksen välisestä epäluottamuksesta, sosiaalipoliittikan omistajuudesta käydystä valtakamppailusta ja komitean poliittisen pääoman hupenemisesta.

**Olli Kankaan, Mikko Niemelän ja Sampo Varjosen** artikkelissa analysoidaan toteutumaton uudistusta eli toimeentulotuen perusosan maksatuksen ja toimeenpanon siirtämistä Kelalle. Ehdotukset toimeentulotuen siirtämisestä Kelalle alkoivat vain muutama vuosi sen jälkeen, kun toimeentulotuki oli korvannut huoltoavun (1984). Asiaa on kokeiltu harvinaisen paljon. Kehystykset samoin kuin argumentit siirron puolesta ja sitä vastaan ovat säilyneet samoina parikymmentä vuotta. Ne koskevat kansalaisten yhdenvertaisuutta, tuen alkäyttöä (oikeellisuutta), tuen ja sosiaalityön kytkentää sekä tuen kustannuksia. Johtopäätökset kokeiluista ovat olleet pääosin myönteisiä, mutta siitä huolimatta siirtoa ole toteutettu. Ehkä oireellista on se, että tähänkin asiaan kantaa ottaneessa Sata-komiteassa siirron puoltajista löytyivät mm. STM:n, STKL:n ja Kelan edustajat sekä vihreä ja keskustalainen valtiosihteeri. Vastustajissa olivat mm. valtiovarainministeriön ja työmarkkinajärjestöjen edustajat sekä kokoomukselainen valtiosihteeri. Painavin näkökohta siirtoa vastaan on ollut pelko kustannusten kasvusta tai ”menoautomaatista”.

Tämän artikkelin erityisyytenä on vuonna 2008 toteutetulla kyselyllä todistettu kehystämisen vaikutus väestön asenteisiin. Tuloksella on arvoa ohi

tämän erityisen tapauksen, sillä se osoittaa kehystyksen merkityksen. Jos kysymys kehystettiin yhdenvertaisuuden saavuttamisella, siihen vastasi myönteisesti 70 prosenttia, jos taas sillä, että ”yhteys sosiaalityön ja rahan siirron välillä katoaisi”, vain 36 prosenttia. Poliittinen retoriikka valitsee usein yhden kehystyksen, päättäjät ja tutkijat joutuvat kohtaamaan asioiden monimutkaisuuden. Artikkeliki kertoo myös näyttöperusteisen sosiaalipoliittikan rajoista. Tässä tapauksessa ”näyttö” eli lukuisten kokeilujen tulokset sekä kansalaismielipide ei ole johtanut uudistuksen toteuttamiseen.

**Minna Ylikännön** kohteena on vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus, jossa ”aktivoitiin” sekä pitkäaikaistyöttömiä että kuntia lisäämällä näiden velvoitteita. Artikkelin päätulos on, että hallitusohjelmaan kirjattu uudistus vietiin läpi ennätysmäisen nopeasti (vuodessa) ilman, että esitetyn arvostelun olisi annettu häiritä. Tähän tapaukseen nojaava yleistys voisi olla, että jos ajan muotiin (tässä kannustavuus ja aktiivointi) sopiva uudistus on kirjattu hallitusohjelmaan riittävän vahvalla ”tahtotilalla”, polun suuntaa on vaikea kääntää. Uudistuksen sisältö lukittuu aikaisessa vaiheessa.

**Tapio Bergholm** on kokoelman ainoa historian tutkija otisikollaan ”Tulopolitiikan pitkät jäähyväiset”. Kirjoittajan mukaan tulopolitiikan loppua on pidetty äkillisenä ja yllättävänä. Olihan tulopolitiikalla kiistaton asema Suomen laman jälkeisen menestystarinan rakentamisessa: kilpailukyky nousi, palkkahillintä ja työrauha piti, voitot kasvoivat ja palkkojen kansantuoteosuus supistui.

Tästä huolimatta juuri työnantajat sanoutuivat siitä irti. Työntajien strategisten pyrkimysten valossa kysymyksessä olivat kuitenkin pitkät jäähyväiset. Niitä jätettiin 1980-luvulta saakka, jolloin vaatimukset joustavammasta ja paikallisemmasta työehtosopimisesta nousivat esiin. STK:n vuonna 1991 julkistamat vaatimukset (”saatannalliset säkeet”) on kiinnostava episodi matkan varrella. Laman syvyys, devalvaation jälkihoido ja työntajien sektorikohtaisten etujen hajanaisuus veivät kuitenkin tuolloin pohjan systeemimuutokselta. Sen jälkeen tupo sai lisää aikaa, kun teollisuus tarvitsi ay-liikkeen tukea EU-, EMU-, ydinvoima- ja eläketaivoilleen ja hallitus osti lisää aikaa varallisuusveron poistolla. Euroon liittymisellä on yleisemminkin selitetty tulopolitiikan pitkäikäisyyttä, kun Ruotsissa keskitettyistä ratkaisuista luovuttiin jo 1980-luvulla.

Käännöksen kärsenä toimi kansainvälistynyt Teknologiaeteollisuus ja vielä erikseen sen työmarkkinayksikön johtaja Risto Alanko. Jokainen tv-uutisia seurannut muistaa, kenen naama tv-uutisissa oli nyrpein, kun syksyllä 2011 palatettiin kokonaisratkaisuun. Bergholm pitää jonkinlaisena paradoksina sitä, että ”kurinalaisen, talouspoliittisen kolmikantaisen yhteistyön” edut löydettiin kansainvälisessä talouspoliittisessa keskustelussa 2000-luvun alussa samaan aikaan, kun TT piti Suomen työmarkkinajärjestelmää talous- ja tuottavuuskasvun esteenä.

Jos EU tuottaa vuodessa 500 direktiiviä ja sen päälle sosiaalipoliittikkaa suoranaistemmin koskevaa koordinaatiota, niin vähän yllättäen EU:n vaiku-

tus loistaa lähinnä poissaolollaan näissä 2000-luvun poliittisissa prosesseissa. EU on ratkaiseva puite vain **Johanna Järvinen-Tassopouluksen** analysoimassa rahapelipolitiikassa. Tämä yksityiskohtainen tarkastelu kertoo, miten Suomen päättäjät ovat EY:n kilpailulakien, globaalien ja Internet-pelaamisen sekä ongelmapelaamisen kasvun paineissa pyrkineet säilyttämään omat prioriteettinsa: monopolit (Veikkaus, RAY), yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen, laittoman ja rikollisen toiminnan estämisen sekä peliongelmiin minimoinnin.

\*\*\*

Saari pitää yhtenä suomalaisen toimintatavan ongelmana tulonsiirtojärjestelmiä ja palveluja erottavaa poliittista ja institutionaalista ”palomuuria”. Kuitenkin rahalla ja palveluilla voidaan usein vastata samoihin riskeihin. Minua tuo palomuri kiinnostaa toisesta kulmasta: missä määrin sosiaalivakuutuksen ja palvelujen muutosdynamiikat ja valtakemukset poikkeavat toisistaan?

Omassa kokonaisuudistuksen tai Sata-komitean analyysissään Saari toteaa, että triviaaleimmillaan tapahtumat kertovat sen, että ”eturyhmät edustavat intressejään instituutioiden ja resurssien asettamissa rajoissa”. Mikään kirjassa ei pakota minua tarkastamaan sitä käsitystäni, että sosiaalivakuutuksen omistajuus on valtiovarainministeriön ja työmarkkinajärjestelmän taskussa. Toki intressiryhmät eivät ole näin yksinkertaisia, mutta työmarkkinajärjestöjen kesken on kuitenkin tapana löytää jokin sopu. Työnantajilla sosiaalivakuutuksen rahoittajina on tietystä mielessä veto-

asema. Tämä tulee esiin **Susan Kuivalaisen** tarkastelussa vuoden 2007 vaatimattomaksi jääneestä perhevapaauudistuksesta. Selvityshenkilö ehdotti perusteellisempia uudistuksia kompensatioasteisiin ja rahoitusjärjestelmään. Työnantajat torppasivat nämä, minkä jälkeen kolmikantainen ryhmä hieroi vaatimattoman sovun. Toki alkuperäinen ehdotus kariutui myös sukupuolten tasa-arvoiseen kohteluun. Se kun ehdotti miehille/ isille korkeampaa kompensatio-prosenttia näiden houkuttelemiseksi perhevapaan pitoon.

Elinkeinoelämän tapauskohtaiset ja eriytyvät intressit tulevat esiin palvelusetelien, aselainsäädännön, lääkesubstituution ja rahapelien yhteydessä. Tietystä mielessä intressi on kuitenkin sama: elinkeinon harjoittamista ja voittojen tuotantoa ei tulisi rajoittaa vaan edistää. Aselainsäädännön uudistaminen kertoo myös harrastuspohjaisen ryhmän vaikutusvallasta. Vaikka Suomi ei ole Yhdysvallat, aseiden yksityisen omistamisen ja ampumaharrastuksen suojelussa on jotain samaa. Jokelan koulusurma olisi voinut olla yksittäinen tapaus, mutta Kauhajoki oli jo käännetapahuma, joka aiheutti voimakkaan paineen tehdä jotain. Keskustelu suuntautui siinä määrin aseiden käytön rajoittamiseen, että aselainsäädännön uudistamisesta kirjoittavat **Kauri Lindström, Pekka Räsänen, Atte Oksanen ja Johanna Nurmi** katsovat, että ampuma-aseisiin kiinnittynyt julkinen keskustelu vaikeutti väkivallan taustalla olevien rakenteellisten tekijöiden tunnistamista ja esillepääsyä. Prosessi ei johtanut vaadittuun käsiasekieltoon, mutta tiukensi aselu-piin liittyvää kontrollia.

**Arttu Saarisen** kuvaama lääkävaihto- ja viitehintajärjestelmän päätöksentekoprosessi on sikäli kiinnostava, että tapauksessa käveltiin lääketeollisuuden, lääkärikunnan, apteekkarien ja osin potilasjärjestöjenkin vahvojen intressien yli. Saarinen pitää varsinaisena murroskohtana vuoden 2003 geneeristä substituu-tiota ja vuoden 2008 viitehintajärjestelmää sen hienosäätönä. Taustalla oli huoli julkisten lääkemenojen kasvusta, ja substituu-tiolla saavutettuja sairausvakuutuksen ja potilaiden säästöjä voikin pitää merkittävänä. Muutos vaati pitkähkön pehmentymis- ja kypsymisajan, sillä useissa Euroopassa vastaavia järjestelmiä otettiin käyttöön 1990-luvun alussa. Lopulta harvinaisessa hetkessä kokoontuivat sekä ministerin (Maija Perhon) aktiivisuus että monet muut tekijät, kuten Ruotsin esimerkki ja eduskuntavaalien läheisyys. Tapauksesta löytyy paradokseja: vaikka kysymys oli kustannussäästöistä, aloite ei tullut valtiovarainministeriöstä ja vaikka kysymys oli muissa yhteyksissä dogmiksi tulleesta kilpailusta, aloite ei tullut elinkeinoelämältä tai kauppa- ja teollisuusministeriöstäkään.

Elinkeinoelämä, KTM ja Sitra ovat puolestaan ajaneet palvelusetelien käyttöönottoa palvelumarkkinoiden ja kilpailun edistämisen keinona. **Timo Hakala ja Jonna Wekström** kirjoittavat palvelusetelin hitaasta marssista. Brittiesimerkit palveluseteleistä ovat jo 1980-luvulta. Monista kokeiluista ja laista (2004, 2008) huolimatta palvelusetelin käyttö on pysynyt vähäisenä. Vaikka palveluseteli vaikuttaa yksinkertaiselta, sen integrointi sosiaali- ja terve-

ydenhuoltoon ja sen lakiperustaan tuottaa vaikeuksia. Palveluseteli asettuu kahteen kehykseen. Toinen koskee yhdenvertaisuuden ja valinnanvapauden jännitettä, toinen kuntatalouden raamin ja palvelumarkkinoiden suhdetta. Poliittisella tasolla palvelusetellä tavoitellaan (kustannus)tehokasta palvelujen tuotantoa. Yksi este on ollut taloudellisten vaikutusten vaikea arvioitavuus. Lisäksi setelin käyttöönotto on paikallispolitiikkaa ja näin leviäminen riippuu paikallisista olosuhteista ja paikallisesta palvelupolitiikasta.

**Mikko Niemelä** kokoaa Paras-hankkeen monikymmenvuotisen taustan, valmistelu-, toimeenpano- ja arviointiprosessin. Kunta- ja palvelurakennemuutos on kahden pitempiaikaisen muutospyrkimyksen, kuntarakenteen (kuntien lukumäärän vähentämisen; kokoomus ja SDP) ja palvelurakenteen (kuntien yhteistyön; keskusta) kompromissi. Minulle artikkeli valotti nykyisen hallituksen kuntauudistushanketta: nyt on haluttu välttää Paras-hankkeen heikkoudet. Lukija vakuuttuu ainakin Paras-hankkeen tuottamasta paperimäärästä, kun Niemelän aineisto sisältää 81 keskushallinnon dokumenttia, hallitusohjelmista ministeriöiden tiedotteisiin. Paljonkohan kokoustamista ja paperituotantoa kunnissa on tarvittu?

Paras-hanketta ja palveluseteliä koskevat artikkelit vihjaavat, että sosiaali- ja terveystalouden palvelujen omistajuus on hajautunut ja valtakemukset osin toiset kuin sosiaalivakuutuksessa. Aivan kirjan ulkopuolelta on helppo todeta, että hyvinvointipalvelujen intressitahot ovat monet: hallitus, STM, VM, KTM/TEM, elinkeinoelämä,

työnantajat, ammattikunnat ja ammattiliitot, kunnat, Kuntaliitto, Sitra, kansalais-, potilas- ja asiakasjärjestöt ja mediakin pistää sormensa soppaan raportimalla epäkohtia. Niinpä palvelujen muutosdynamikassa ei olekaan mitään yhtä kaavaa.

\*\*\*

Kirjan tapauskuvauksista on hyötyä kulloisestakin aiheesta kiinnostuneelle. Luin mielelläni kirjan kaikki artikkelit, vaikka julkisiin dokumentteihin nojaavat tarkastelut eivät välttämättä tarjoa uutta lukijan jo tietämään. Mutta onko tuloksena uniikkeja tarinoita vai lisääkö tapahtumaprosessien avaaminen ymmärtämistämme sosiaalipolitiikan tekemisestä? Millaista yleistettävää tietoa ne antavat? Etenkin Tirkosen artikkelin valossa muutosprosessin analyysi näyttää työläältä ja vaativalta. Saarikin kysyy, onko kirjassa harrastettu ote vaivan väarti ja toteaa tutkijayhteisön suhtautuvan tutkimusotteen hyötyyn epäillen. Itse hän katsoo (vähän kryptisesti), että ”tämä argumentti ei ole enää perusteltavissa, jos tämän kirjan artikkeleihin on uskomisen”. Olisin vähän varovaisempi. Tapahtumaketjujen avaus ei tämän kirjan valossa ollut niin merkittävä avaus kuin odotin. Kahdessa artikkelissa (Saari ja Ylikännö) kokeillut formaalit analyysimenetelmät eivät anna olennaista uutta tapahtumaketjujen ymmärtämiseen. Olen samaa mieltä Saaren kanssa siitä, että yksittäisten uudistusten ja koko hyvinvointimallin modifoinnin suhde kaipaisi lisää analyysia. Miten ajan muoti, diskurssi tai paradigma – kannustavuus, aktivointi, tuottavuus, menokuri tms. – asettuu

niihin kaikkiin, vai eikö sittenkään asetu? Miten paradigman vaihtuminen kokoontuu pienistä puroista?

Osmo Soininvaaran Satakomitea (2010) on pettynyt analyysi siitä, miten hänen pitämiensä ideoiden läpimeno oli mahdotonta. Suomea ja muita Pohjoismaita maita pidetään kuitenkin esikuvallisina siinä, että sosiaalipoliittisia uudistuksia pystytään viemään läpi ja samalla modifioimaan koko hyvinvointimallia ajan ”haasteiden” mukaiseksi. Saari toteaa (s. 311), että ”lähtökohtaisesti ja vertailevasti tarkastellen Suomen julkisen vallan toimintaja toimeenpanokyky ovat korkealla tasolla”. Kirjan ulkopuolelta voi todeta, että viime aikoina kuitenkin EVA, Etlä, HS ja Juhana Vartiainen ovat tehneet parhaansa vakuuttaakseen, että Ruotsi on tässä toista maata.

Kirja osoittaa, että intresseillä ja instituutioilla on väliä. Satakomitean tilinpäätöstä pohtiesaan Saari ei kuitenkaan katso, että intressit väistämättä lukitsevat tapahtumat niin, että päättäjät ”olisivat vain rakenteellisten intressien ja olemassa olevien instituutioiden sitomia henkilöitä, jotka toimeenpanevat ennalta nähtävissä olevia tapahtumasarjoja”. Yhtä olennaisia tekijöitä ovat ”keskeisten toimijoiden kyky neuvotella monimutkaisista asiakokonaisuuksista kaikkien kannalta siedettäviä paketteja, yhdistellä tietoa ja visionaaria ajattelua ja hyödynnä satunnaisesti vastaantulevia harvinaisia hetkiä.” Saari jatkaa toiveikkaasti, että ”neuvottelukyky, tiedon käsittelyn taito ja tilannetaju” mahdollistavat sellaisetkin uudistukset, jotka rakenteellisten intressien valossa näyttäisivät mahdottomilta.